Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

31 524 Beroepsonderwijs en Volwassenen Educatie

Nr. 295 BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 juni 2016

Hierbij ontvangt u mijn beleidsreactie op het recent ontvangen advies «Drie routes naar een valide examenproduct» (zie bijlage)[1] van de regisseur implementatie herziening kwalificatiestructuur. Deze beleidsreactie wordt uitgebracht tegen de achtergrond van substantiële verbetering van de examenkwaliteit.

Twee jaar geleden moest nog geconstateerd worden, dat de examinering in het mbo een groot zorgpunt was, maar inmiddels tekent zich af dat de examenkwaliteit bij de meeste opleidingen op orde is. Dat is de grote verdienste van met name onderwijsteams en bestuurders in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo), die zich gericht voor deze uitdaging hebben ingezet.
De permanente aandacht voor de kwaliteit van het mbo maakt het nodig dat er binnen de onderwijsinstellingen sprake is van een sterke verbetercultuur. Centraal daarin staat dat het eigenaarschap van onderwijs wordt gedragen door onderwijsteams, die verantwoordelijkheid nemen voor de kwaliteitsborging van de opleidingen en hun professionele ontwikkeling. Onderdeel daarvan is het continu in verbinding staan met het beroepenveld en het vervolgonderwijs.

Dit betekent dat mbo-instellingen de nodige ruimte moeten hebben om eigen beleidskeuzes ten aanzien van het onderwijs en de examinering te kunnen realiseren, temeer vanwege de complexiteit van en variëteit binnen het mbo, waaronder het grote aantal opleidingen en examens. Maar tegelijkertijd moeten de mbo-instellingen uitermate scherp zijn op de kwaliteit en het eindniveau van de opleidingen. Het maatschappelijk vertrouwen in diploma's moet immers onomstreden zijn. Deze beweging wordt bevorderd, recentelijk door de Examenagenda mbo 2015–2020, maar ook door de investeringen van de overheid in de verdere professionalisering van examenfunctionarissen.

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

kst-31524-295
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

Vanwege de eerder genoemde constatering dat bij teveel opleidingen in het mbo de examenkwaliteit nog niet op orde was, heb ik in de brief Ruim baan voor vakmanschap: een toekomstgericht mbo»[2] twee maatregelen aangekondigd.
Het betreft ten eerste het in de Wet educatie en beroepsonderwijs verduidelijken van de taken van de examencommissie en het opnemen van nadere eisen aan examencommissies. Het wetsvoorstel examencommissies mbo[3] heb ik op 1 februari 2016 aan uw Kamer gezonden voor behandeling.

Ten tweede betreft het de aankondiging van de verplichting voor instellingen om voor alle opleidingen gebruik te maken van bij gecertificeerde examenleveranciers ingekochte examens of hun gezamenlijk of individueel ontwikkelde examens extern te laten valideren. Daarbij heb ik aangegeven deze maatregel in overleg met de sector uit te werken. Het doel van deze aanvullende maatregel is de kwaliteit van door instellingen in te zetten exameninstrumenten vooraf te waarborgen en daarmee de examenkwaliteit te verbeteren.

Deze brief betreft de laatstgenoemde maatregel en bevat mijn beleidsreactie op het bovengenoemde advies. Het advies bouwt voort op de verkenning van IVA Onderwijs naar de kaders van externe validering.[4] Met deze brief kom ik de toezegging over deze nieuwe maatregel na die ik heb gedaan in de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel examencommissies mbo.[5]

Het advies, waarvoor draagvlak op de hoofdlijnen is bij de vertegenwoordigers van het onderwijsveld en het bedrijfsleven, neem ik integraal over. Het advies geeft invulling aan de door mij gewenste waarborg van de kwaliteit van examenproducten en sluit aan op de in gang gezette activiteiten en de geconstateerde positieve ontwikkeling. Daarmee geeft het advies ook de instellingen de nodig ruimte om tot een efficiënte implementatie van de maatregel te komen.

Stand van zaken examenkwaliteit

Tot mijn genoegen heeft de sector de handschoen stevig opgepakt en op eigen initiatief een aantal activiteiten gestart om de kwaliteit van de examinering verder te verbeteren. Deze activiteiten zijn samengebracht in de bovengenoemde Examenagenda mbo 2015–2020, die ik eerder aan uw Kamer heb gestuurd[6]. De eerste resultaten van alle inspanningen zijn bemoedigend, zoals blijkt uit het recente Onderwijsverslag 2014–2015 van de Inspectie van het Onderwijs: de kwaliteit van de examenproducten is in 2015 bij 92% van de opleidingen op orde versus 73% in 2013. We zien overigens dat de kwaliteit van ingekochte examenproducten de kwaliteit daarvan vaker op orde is dan van door instellingen zelfgemaakte examenproducten: 98% versus 79%.

De onderhavige maatregel zal worden uitgewerkt tegen de achtergrond van deze verbetering van de kwaliteit van examenproductenproducten en de te verwachten verbetering als gevolg van de doorwerking van reeds bestaande en extra inspanningen door de sector.

---

[2] Kamerstuk 31 524, nr. 207.
[3] Kamerstuk 34 402, nrs. 1 t/m 4.
[4] Vink, R. en P. Willemse, m.m.v. E. Voncken (2015a). Externe validering van individueel of in samenwerking ontwikkelde examenproducten in het mbo. Tilburg: IVA Onderwijs.
[5] Kamerstuk 34 402, nr. 6.
[6] Kamerstuk 31 524, nr. 255.

De Examenagenda mbo 2015–2020

In 2015 is de Examenagenda mbo 2015–2020 tot stand gekomen. Hierin is een uitgebreide set van collectieve afspraken vastgelegd over wat instellingen en andere actoren gaan doen om de examenkwaliteit zo snel mogelijk op orde te brengen bij alle opleidingen in het mbo. De Examenagenda richt zich op drie lijnen: exameninstrumenten op orde, examenprocessen in control, professionaliteit op orde. De Examenagenda bevat onder andere de afspraak «in principe inkopen, tenzij er geen goed of passend aanbod is» opgenomen. Tevens is afgesproken dat instellingen zich verantwoorden over de examenkwaliteit en partijen elkaar meer aanspreken op hun bijdrage aan de verbetering van de examenkwaliteit. De Examenagenda zorgt ook voor krachtenbundeling en bevordert het van elkaar leren.

Additionele middelen voor professionalisering van examenfunctionarissen

Instellingen hebben de afgelopen jaren door het Rijk verstrekte additionele middelen ontvangen voor de professionalisering van examenfunctionarissen. Die worden ingezet voor de deskundigheidsbevordering van onder andere ontwikkelaars van exameninstrumenten en leden van examencommissies. Ook de komende jaren ontvangen de mbo-instellingen – als onderdeel van het investeringsbudget van de kwaliteitsafspraken – middelen voor de verdere professionalisering van examenfunctionarissen.

Ondersteuningsmogelijkheden voor instellingen

Instellingen maken gebruik van producten en diensten van bijvoorbeeld het Servicepunt examinering mbo en van de uitkomsten van diverse examineringsprojecten, waar een groot aantal instellingen, bedrijfstakgroepen (btg's), de MBO Raad en het Servicepunt examinering mbo bij betrokken zijn. Dat betreft o.a. handreikingen, conferenties, website, uitwisseling van goede voorbeelden.

Aanscherping eisen examencommissies

Tevens mag verdere verbetering worden verwacht als gevolg van de verduidelijking en aanscherping van de taken van en eisen aan de examencommissies mbo. In het wetsvoorstel is onder andere de bepaling opgenomen dat de examencommissie tot taak heeft de exameninstrumenten vast te stellen, de kwaliteit van de examinering en van de instellingsexamens te waarborgen en jaarlijks verslag uit te brengen over de examenkwaliteit per opleiding (waaronder de kwaliteit van exameninstrumenten).

Start valt samen met implementatie herziene kwalificatiestructuur

De start van de implementatie van de maatregel valt samen met de implementatie van de herziene kwalificatiestructuur per 1 augustus 2016. Die maakt het noodzakelijk dat de onderwijs- en examenprogramma's worden aangepast van de nieuwe opleidingen die op of na die datum starten. Ten behoeve van de zorgvuldige implementatie van de herziene kwalificatiedossiers enerzijds en de gewenste kwaliteitsverbetering van de examinering anderzijds is een analyse «Resultaten samenhang» gemaakt. Daarbij zijn in kaart gebracht: de kenmerken van elk kwalificatiedossier (is er bijvoorbeeld sprake van meer of minder complexe dossiers, bijvoorbeeld doordat een kwalificatie gericht is op meerdere beroepen of op een

beroep waarbij sprake is van verschillende beroepscontexten zoals een ziekenhuis of een verpleeginstelling), de mogelijkheden voor inkoop van examens (niet voor alle opleidingen is inkoop mogelijk, zoals bijvoorbeeld sommige opleidingen met kleine aantallen studenten) en de beschikbaarheid van servicedocumenten (die de eisen uit de kwalificatie nader duiden ten behoeve van de «vertaling» door scholen naar examenproducten). Per kwalificatie is vervolgens een rating (A, B of C) gegeven naar de mate van risico's voor de examinering. Die analyse en ratings zijn benut bij het onderstaande advies.

Hoofdpunten van het advies

Drie gelijkwaardige routes

Zoals de titel van het advies al aangeeft, worden hierin niet twee, maar drie gelijkwaardige routes geschetst om te komen tot een valide examenproduct[7]. Naast de route van inkoop bij een gecertificeerde instantie en de route van externe validering wordt er nog een route aanbevolen. Deze route betreft het zelf of samen ontwikkelen van examenproducten binnen de collectieve afspraken. De collectieve afspraken waar hier op wordt gedoeld betreffen de afspraken in de Examenagenda mbo 2015–2020 onder de noemer «Exameninstrumenten op orde». Dat betreft onder andere de volgende afspraken: systematisch en volgens vastgestelde processen werken bij de constructie en vaststelling van examenproducten, aantoonbare deskundigheid van constructeurs en vaststellers van examenproducten, aantoonbare betrokkenheid van het bedrijfsleven, gebruik van beschikbare servicedocumenten.
Deze route is niet begaanbaar wanneer er sprake is van een voor de examinering risicovolle kwalificatie (d.w.z. met bovengenoemde rating C). Voor deze kwalificaties moet er worden gekozen voor inkoop bij een gecertificeerde leverancier of voor externe validering. Het resultaat van alle routes is een valide examenproduct dat mag worden ingezet. De instelling maakt haar keuzes voor de routes per kwalificatie kenbaar in een valideringsplan. De routes gaan gelden voor examenproducten die gebaseerd zijn op kwalificaties van de herziene kwalificatiestructuur/-dossiers.

Bij route 2 vormt de verbinding van de instelling aan de collectieve afspraken de benodigde waarborg: deze route staat alleen open voor instellingen die zich hebben verbonden aan de collectieve afspraken over het construeren en vaststellen van examenproducten, die deze afspraken ook naleven en zich daarover verantwoorden, elkaar onderling waar nodig aanspreken op de bijdrage aan de vereiste kwaliteitsverbetering en tevens handhaving door de MBO Raad en de Nederlandse Raad voor Training en Opleiding (NRTO) van de naleving van deze afspraken door hun leden.

Eén norm

Om ervoor te zorgen dat men via elke route komt tot «valide examenproducten» is het belangrijk dat voor elke route dezelfde kwaliteitscriteria gelden. Dit kan met het inzetten van een eenduidige norm voor het examenproduct, die geldt voor alle drie routes. In het advies is een voorzet gedaan voor deze eenduidige norm. Op basis van deze voorzet moet samen met de mbo-sector een verdere verkenning plaatsvinden om tot de definitieve norm te komen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de dekking van de kwalificatie, de cesuur en de beoordelingswijze, maar ook om de betrokkenheid van het bedrijfsleven bij de totstandkoming van het examenproduct. De eerstgenoemde elementen van de norm zijn ook

[7] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

elementen van de standaard betreffende het exameninstrumentarium uit de Regeling standaarden examenkwaliteit mbo.

Een onafhankelijke stichting

Geadviseerd is om het beheer van de norm en de systematiek met drie routes onder te brengen bij een onafhankelijke stichting. De stichting voert zelf geen uitvoerende activiteiten uit. Zij toetst niet zelf de kwaliteit van examenproducten en -leveranciers, maar dit wordt gedaan door een aantal geregistreerde uitvoerende autoriteiten. Betreffende autoriteiten dragen zorg voor de externe validering van examenproducten en/of de certificering van examenleveranciers. Aangewezen autoriteiten worden in een openbaar register opgenomen, zodat instellingen en examenleveranciers weten waar ze voor route 1 (inkoop examenproduct bij een gecertificeerde instantie) en route 3 (examenproduct aanbieden voor externe valideren) terecht kunnen. Omdat de kwaliteit van examenproducten onomstreden moet zijn, zorgen deze autoriteiten voor een externe waarborg. Op zijn beurt moet ook de kwaliteit van de externe waarborg van de afzonderlijke autoriteiten onomstreden zijn en daarom heeft de Stichting daarbij een bewakende rol.

Een dergelijke stichting moet op initiatief van de mbo-sector tot stand komen. Daarmee wordt de verantwoordelijkheid voor valide examenproducten bij de mbo-sector zelf gelegd, zoals dat past bij de examinering en de verbetering ervan.

Overgangsperiode

Om op verantwoorde wijze van advies naar praktijk te komen, wordt voor een overgangsperiode gepleit. Die biedt de mogelijkheid om vanaf 1 augustus 2016 onder leiding van een kwartiermaker met de stakeholders samen het advies te vertalen naar de praktijk en te werken aan de in het advies geïdentificeerde aandachtspunten. Voor het bereiken van de structurele situatie is de aanvankelijk beoogde datum van 1 augustus 2016 niet haalbaar, omdat daarvoor meer tijd nodig is. Op dat moment zijn er namelijk nog geen conform de norm gecertificeerde instanties en kunnen zelf ontwikkelde producten nog niet extern gevalideerd worden bij een daarvoor aangewezen autoriteit. Tevens is er nog geen organisatie die de norm kan beheren en kan zorgdragen voor het selecteren van autoriteiten die instanties kunnen certificeren of valideren. Er is geadviseerd om vanaf 1 augustus 2016 de route 1 in aangepaste vorm (inkoop, maar dan nog niet bij een gecertificeerde leverancier) en de route 2 (zelf ontwikkelen binnen de collectieve afspraken) open te stellen. Hiermee wordt een belangrijke stap gezet in het verder verbeteren van de kwaliteit van de examenproducten. Tijdens de overgangsperiode wordt de voorzet voor de norm zoals in het advies opgenomen in samenwerking met het mbo-veld verder uitgewerkt tot een definitieve norm. Andere aandachtspunten die tijdens de overgangsperiode moeten worden uitgewerkt en gerealiseerd zijn onder andere de oprichting van de stichting, de selectie van certificerende en validerende autoriteiten en het meer betrekken van bedrijven en het georganiseerd bedrijfsleven bij de examinering. En voor route 2 zal zowel de MBO Raad als de NRTO de handhaving van de naleving van de collectieve afspraken door haar leden vormgeven.

Draagvlak

Bij de totstandkoming van het advies heeft intensief overleg plaatsgevonden met vertegenwoordigers van het onderwijsveld en het bedrijfsleven en zij (MBO Raad, NRTO, SBB, VNO-NCW MKB Nederland) hebben aangegeven zich te kunnen vinden in de hoofdlijnen van het advies.

Beleidsreactie op het advies; vervolgtraject

Ik neem zoals gezegd het advies integraal over, waarbij ik uitga van drie gelijkwaardige routes naar een valide examenproduct. Onderstaand ga ik verder in op de routes.

De overgangsperiode start op 1 augustus 2016 en duurt maximaal twee jaar. Voor de regie op de verdere uitwerking van de maatregel tijdens de overgangsperiode zal ik, zoals voorgesteld in het advies, op korte termijn een kwartiermaker aanstellen en in overleg treden met de direct betrokken organisaties.

Een extra route

Zoals hierboven aangegeven zal er dus niet sprake zijn van twee routes, zoals aanvankelijk voorzien, maar van drie – gelijkwaardige – routes. Die extra route (bovengenoemde route nummer 2) is – samengevat – mogelijk geworden door:
- de gemaakte collectieve afspraken en de toezegging van de (bekostigde en bij de NRTO aangesloten niet-bekostigde) instellingen om zich en elkaar hier aan te houden;
- de inmiddels gerealiseerde verbetering en de verwachting van verdere verbetering door het geheel van bestaande en extra inspanningen;
- de beschikbare analyse Resultaten samenhang die een deugdelijke afgrenzing van de extra route mogelijk maakt.

Toevoeging van de extra route heeft als voordeel:
- dat instellingen meer keuzemogelijkheden hebben in het proces om tot een valide examenproduct te komen;
- dat met deze route wordt ingezet op de (borging van de) professionaliteit van docenten in het construeren en vaststellen van examens binnen de instelling, zodat er niet een te grote afhankelijkheid ontstaat van de markt van de examenleveranciers;
- dat de maatregel beter uitvoerbaar en betaalbaar is, gezien het grote aantal opleidingen en examens in het mbo (per opleiding is veelal sprake van meerdere examenproducten en soms ook meerdere varianten).

Gelijkwaardige routes

Zoals gezegd zie ik alle drie routes als een goede manier om te komen tot een valide examenproduct.

Voorbeeld:

Instelling X koopt momenteel de examenproducten voor de opleiding autotechnicus in bij een examenleverancier. Als de instelling op 1 augustus 2016 de nieuwe opleiding voor autotechnicus (gebaseerd op het herziene kwalificatiedossier) start, dan kan de instelling gebruik maken van route 1 en de examenproducten daarvoor inkopen (tijdens de overgangsperiode nog niet bij een gecertificeerde instantie; na de overgangsperiode moet dat bij een gecertificeerde instantie).
Desgewenst kan de instelling de examenproducten ook zelf ontwikkelen en dan gebruik maken van route 2 als de instelling zich heeft verbonden aan de collectieve afspraken en die naleeft en er sprake is van handhaving van de naleving hiervan. Is dat niet het geval of als sprake is van een opleiding gebaseerd op een kwalificatie met een C-rating, dan moet de instelling bij zelf ontwikkelde examenproducten gebruik maken van route 3. Route 3 is pas mogelijk na de overgangsperiode.

Bewuste keuzes

Het is van belang dat binnen elke instelling bewuste keuzes worden gemaakt bij het eigen examenbeleid over het inkopen of zelf of samen ontwikkelen van examenproducten en de te gebruiken routes om tot een valide examenproduct te komen. Zij kunnen daarbij eerder genoemde ondersteuningsmogelijkheden benutten. Het doel is dat er bij alle opleidingen uitsluitend valide examenproducten worden ingezet. Instellingen kunnen desgewenst dus ook na invoering van de maatregel zelf of samen examenproducten ontwikkelen (en daarvoor route 3 of – als ze voldoen aan de voorwaarden – route 2 bewandelen).

Wat betreft het zelf maken of inkopen van examenproducten is er in het mbo sprake van een zeer gevarieerde uitvoeringspraktijk, zowel tussen instellingen als binnen afzonderlijke instellingen. Het blijkt dat instellingen steeds vaker gebruik zijn gaan maken van ingekochte examenproducten dan van eigen examenproducten: in 2013 was het aandeel opleidingen met ingekochte examens 52% en in 2015 was dat 68%. Inkoop vindt vooral plaats bij opleidingen met grote aantallen studenten, bij opleidingen die voornamelijk in de beroepsbegeleidende leerweg worden aangeboden en bij opleidingen in de sector techniek. Ingekocht wordt bij veelsoortige examenleveranciers, waaronder ook consortia van onderwijsinstellingen die gezamenlijk in te kopen examenproducten ontwikkelen en leveren. Overigens is bij een kwart van de herziene kwalificatiedossiers momenteel geen inkoop mogelijk.

Instellingen die inkopen, noemen daarbij onder andere de volgende redenen en voordelen: veelal goedkoper dan zelf maken, veelal betere kwaliteit dan zelf gemaakte examenproducten, veelal gewaarborgde betrokkenheid van het bedrijfsleven bij in te kopen examenproducten, de instelling heeft zelf geen geschikt personeel in huis om zelf goede examenproducten voor die opleiding te maken.

Instellingen die die zelf examenproducten maken, noemen daarbij onder andere de volgende redenen en voordelen: meer eigenaarschap over de examinering, betere aansluiting van het examen op het onderwijs, ontwikkeling en behoud van professionaliteit op het vlak van examinering, brede inzet van docenten (examentaken naast onderwijstaken), gerichte afstemming op bedrijven in de regio, liever beschikbare formatie inzetten op zelf ontwikkelen dan geld besteden aan inkoop, geen inkoop mogelijk voor de betreffende opleiding. Bij relatief veel kleinere opleidingen zien we dat examens zelf ontwikkeld worden.

Er zitten kortom voordelen aan zowel het zelf maken van examenproducten als aan het inkopen. Instellingen moeten de ruimte hebben om eigen beleidskeuzen per opleiding te maken die passen bij de specifieke context. Die hebben ze en houden ze ook met de nieuwe maatregel.

Brede inzetbaarheid en carrièreperspectief

Het ontwikkelen en vaststellen van examenproducten, evenals het afnemen en beoordelen van examens, zijn specifieke taken en die vereisen specifieke deskundigheid. Niet iedere docent hoeft dergelijke taken uit te (kunnen) voeren. Docenten die daar bekwaam in zijn, zijn breder inzetbaar. Instellingen kunnen docenten uitdagen zich daarin te bekwamen met het oog op hun professionele groei en carrièreperspectief.

Betrokkenheid van het bedrijfsleven

Voor de realisatie van valide examenproducten is betrokkenheid van het bedrijfsleven van belang. Dat geldt ongeacht de door de instellingen te bewandelen route naar een valide examenproduct. Dat komt ook het civiel effect van diploma's ten goede.

Tot slot

Met de toevoeging van de extra route geef ik de instellingen en onderwijsteams voldoende ruimte om eigen beleidskeuzen te maken om tot een valide examenproduct te komen en breng ik waarborgen aan waar dat moet. Gelijktijdig met deze brief aan de Tweede Kamer heb ik ook een brief aan de instellingen gestuurd over deze maatregel.
Met deze maatregel en de reeds bestaande maatregelen, de inspanningen in het kader van de Examenagenda mbo 2015–2020, de opgaande lijn en de voorgenomen wetswijziging betreffende examencommissies heb ik er vertrouwen in dat de vereiste verbetering van de kwaliteit van examens in het mbo wordt gerealiseerd.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker